

جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة إختصاصات  
السلطة التشريعية

مذكرة ضمن متطلبات

لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

إعداد الطالب:

مسعودان محمد سفيان

السنة الجامعية: 2016 / 2017

جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة إختصاصات  
السلطة التشريعية

مذكرة ضمن متطلبات

لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

صدارة محمد

إعداد الطالب:

مسعودان محمد سفيان

السنة الجامعية: 2016 / 2017

جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة إختصاصات  
السلطة التشريعية

مذكرة ضمن متطلبات

لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالب:

صدارة محمد

مسعودان محمد سفيان

لجنة المناقشة:

أ. .... رئيسا

أ. صدارة محمد ..... مشرفا ومقررا

أ. .... مناقشا

السنة الجامعية: 2017 / 2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## الإهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين

أهدي هذا العمل إلى:

من ربّنتني وأنارت دربي وأعاننتني بالصلوات والدعوات،

إلى أئمتي إنسان في هذا الوجود أمي الحبيبة

إلى من عمل بك في سبيلي وعلمني معنى الكفاح،

وأوطنني إلى ما أنا عليه أبي الكريم أدامه الله لي،

إلى إخوتي، إلى أخواتي،

إلى كامل عائلة مسعودان وخاصة عمتي عمراوية وفضيلة،

إلى أصدقائي وزملائي،

إلى جميع أساتذة معهد الحقوق والعلوم السياسية،

خاصة الأستاذة صدارة محمد،

إلى من عمل معي بك بغية إتمام هذا العمل،

هتد هتد

## مقدمة:

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات السائد في معظم انظمة العالم والذي اخذت به الجزائر فان عملية التشريع هي عمل اصيل للبرلمان الا انه ووفقا للدستور الجزائري المعدل في 1996 فقد تم تعزيز المركز التشريعي لرئيس الجمهورية من خلال منحه صلاحية التشريع المادي عن طريق الاوامر مع العلم ان دستور 1989 لم يمنحها له تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات والرغبة التخلي عن الوحدوية في الحكم التي كانت سائدة في الدساتير السابقة.

فقد اقر التعديل الجديد 1996 لرئيس الجمهورية بصلاحيه التشريع في ظروف عادية بإصدار الأوامر وفي الظروف غير العادية فان رئيس الجمهورية يستأثر على البرلمان.

وحفاظا على هذا قامت مختلف الدول من خلال دساتيرها على تحديد اختصاصات كل سلطة، خاصة اختصاصات السلطتين التشريعية و التنفيذية. حيث قامت بتحديد المجال الذي يخوض فيه كل من القانون و التنظيم والتميز بينهما، وتحديد الهيئات التي تقوم بهما.

وتعود الغاية من تركيز الدول على تحديد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع<sup>1</sup>.

وانطلق تحديد اختصاصات السلطتين في البداية، من إعطاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين. حيث أنه ابتداء من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر

<sup>1</sup> فاطمة الزهراء رمضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2004، ص 112.

في سنة 1799 خولت . للسلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي، وأصبح هذا الإسناد منذ ذلك الوقت مبدأ ثابتاً ونهائياً<sup>1</sup>.

كما أوكل للسلطة التشريعية القيام بمهمة وضع القوانين التي تحكم المجتمع. وتعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة، لكونها من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة الشعبية<sup>2</sup>، مادام أن البرلمان وهو الجهاز الذي يقوم بوضع القوانين يضم ممثلي الشعب.

إلا أنه و مع مرور الزمن قد شهدت كلا السلطتين تغير وتطور. فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية، فلم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين، بل لها كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع، وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة. والتي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية، طبقاً للمادتين 125 فقرة 01، و 77 فقرة 06 من دستور 1996.

و انعكس هذا التطور على السلطة التشريعية بحيث قد تغيرت مهمتها، بحيث لم تعد تشترع في كل الحالات، وإنما أصبحت تشترع في مجالات محددة دستورياً.

كما تغيرت طبيعة العلاقة التي كانت تربط السلطتين، فبعد أن كان هناك انفصال مطلق بينهما، أصبح من الضروري إقامة علاقة اتصال بينهما، وهذا راجع لعدة مبررات وأسباب. فضمن عدم تجزئة السيادة الشعبية وعدم فقدان السير المنتظم والمطرّد للمؤسسات السياسية، أمر يقتضي إقامة علاقة بين السلطتين.

كما أن السبب التاريخي والمتمثل في عجز الجهاز التشريعي عن الوفاء بمهمته التشريعية وذلك لتطور وظيفة الدولة ولاشتداد حدة الأزمات السياسية والاقتصادية

<sup>1</sup> بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999، ص 183.

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، 1984، ص 203.



والاجتماعية، وبطء هذا الجهاز في إيجاد الحلول الفعالة والسريعة للمشاكل القائمة، أمر أدى بالسماح للسلطة التنفيذية التدخل في الحالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية<sup>1</sup>. وذلك لقدرة هذه السلطة على إيجاد الحلول السريعة والفعالة لدفع الأزمات التي تمر بها الدولة.

ومن هذا المنطلق، فإن القول بانفصال البرلمان بما له من اختصاص، يبقى غير وارد من الناحيتين النظرية والعملية. ومن تم فالكلام على استقلال وليس الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية، يصبح غير مؤسس على قرينة من الصحة<sup>2</sup>.

إلا أنه قد اختلف تأثر الدول بالأخذ بهذه المبررات والأسباب، فهناك دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي تتبع النظام الرئاسي، من رأت أن مبرر عدم تجزئة السيادة الشعبية هو المبرر الوحيد لإقامة علاقة اتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهو ما نتج عنه أن نطاق هذه العلاقة يقتصر على التعاون دون التداخل بين السلطتين. بحيث أن السلطة التنفيذية تشترك مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، وذلك من خلال التوقيع وإصدار القوانين، دون أن يتعدى ذلك إلا أن تشرع الأولى في المجالات التي تشرع فيها الثانية.

وفي مقابل هذا الاتجاه، هناك دول مثل فرنسا ومصر رأت أن جميع المبررات والأسباب السابقة تدفع إلى إقامة علاقة اتصال بين السلطتين، وهو ما نتج عنه أن السلطة التنفيذية لا تشترك فقط مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، بل لها في بعض الأحيان أن تشرع في المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

### فأي من الاتجاهين أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري؟

<sup>1</sup> بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 189.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002، ص 154.

فبحكم تشابه النظام السياسي الجزائري مع النظام السياسي السائد في كل من فرنسا ومصر، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالاتجاه الثاني. حيث منح للسلطة التنفيذية عدد من الاختصاصات التشريعية، لعل من أهمها هي الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية، والتي نصت عليها مواد متفرقة من دستور 1996 ، وذلك في الفصل الثاني من الباب الثاني منه، الذي يحمل عنوان "السلطة التشريعية".

وقد كان للأهمية التي يكتسبها موضوع اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، السبب الرئيسي لاختيار هذا الموضوع ، رغم قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع.

فهذا الموضوع يعكس بصفة عامة مظاهر التعاون والتداخل الموجودة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مختلف المجالات، وبصفة خاصة علاقة التعاون والتداخل بينهما في إعداد القانون.

كما يعكس المرتبة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، حيث نجده أعلى سلطة في الدولة. وهذا راجع لأن المؤسس الدستوري جعله المسجد لوحدة الأمة وصاحب الحق في مخاطبة الشعب بمختلف الطرق و الرجوع إليه مباشرة، مما يضفي على شخصيته باعتباره رئيس للجمهورية، سمو وهيبة خاصة تؤهله لقيادة الدولة بقوة من أجل تحقيق ما يتطلبه المجتمع<sup>1</sup>.

فاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية تعتبر إحدى الصور التي تعكس و تؤكد هذه المرتبة المتميزة، وذلك لأنها تشكل نسبة كبيرة مما تتمتع به السلطة التنفيذية من اختصاصات تشريعية، وكذلك لانفراد رئيس الجمهورية بممارسة هذه الاختصاصات.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993 ، ص 222.

إلا أنه وبالرغم من هذه الأهمية التي يكتسبها هذا الموضوع في الجزائر، فهو ما زال يثير كذلك العديد من الإشكاليات القانونية. و أول إشكالية تتبادر للطح هي: ما هي الاختصاصات التشريعية التي منحها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية؟ و هل القيود الدستورية الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التشريعية، كافية لحماية اختصاص السلطة التشريعية العام في إعداد القانون؟ و من تم فهل احترم المؤسس الدستوري قواعد إقامة علاقة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد القانون، التي تتطلب التساوي بين السلطتين دون أن تهيمن سلطة على أخرى؟

فالإجابة عن هذه الإشكاليات تقتضي منا تحليل مواد دستور 1996، مع مقارنته بدساتير البلاد السابقة، خاصة دستور 1963<sup>1</sup> وذلك نظرا للاختلاف الجدي بين الدستورين، مع اللجوء في بعض الأحيان إلى إجراء مقارنة بين الجزائر وفرنسا ومصر من حيث التنظيم الدستوري لهذه الاختصاصات.

وسوف لن نكتفي في دراستنا لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية بإحصاء هذه الاختصاصات فقط، بل سوف نتعرض كذلك لممارسة هذه الاختصاصات في الواقع العملي، وذلك بغية التأكد من تطابق ممارسة هذه الاختصاصات مع ما هو منصوص عليه دستوريا.

ومادام أن اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية تنقسم إلى نوعين أصليين وهما اختصاص تشريعي استثنائي، يتمثل في صنع رئيس الجمهورية للقوانين في مكان السلطة التشريعية، وذلك باستعماله للوسائل الدستورية التي تتيح له ذلك.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1963 ، ص 888.

واختصاصات تشريعية أصيلة، التي لا يمارسها مكان السلطة التشريعية، وإنما يمارسها باعتباره السلطة المخولة دستوريا للقيام بذلك. ارتأينا تقسيم هذا الموضوع إلى فصلين، حيث سنتعرض في الفصل الأول إلى سلطة رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، أما الفصل الثاني فسنخصصه للاختصاصات الأصيلة لرئيس الجمهورية في التشريع.

• الفصل الأول: سلطة رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون.

• الفصل الثاني: الاختصاصات الأصيلة لرئيس الجمهورية في التشريع.

# الفصل الأول

سلطة رئيس الجمهورية في

مباشرة اختصاص السلطة

التشريعية في مجال صنع

القانون

## الفصل الأول: سلطة رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاص السلطة

### التشريعية في مجال صنع القانون

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بالاتجاه العالمي، القاضي بتحويل رئيس الدولة سلطة صنع القانون، في حالة غياب السلطة التشريعية.

والوسيلة التي أوجدها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لصنع القانون هي سلطة التشريع بأوامر، والتي يمارسها في ظرفين زمنيين مختلفين وهما: في الظروف العادية، وفي الحالة الاستثنائية.

• المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية.

• المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

### المبحث الأول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية

يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في ظل ظروف توصف بأنها عادية وذلك نظرا للاستقرار الذي تعيشه الدولة على مختلف الأجهزة، حيث لا تزال مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها. وتشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر في الظروف العادية لا يتم بصفة مطلقة، بل يتم في حالات محددة.

ومادام أن سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية، تتيح لرئيس الجمهورية سلطة صنع القانون في مكان السلطة التشريعية، فإن هذه الأخيرة تكون في حالة خاصة أثناء ممارسة هذه السلطة و هذا ما يتضح من خلال موقعها من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر.

### المطلب الأول حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشرع فيهما رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهما: سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي، وسلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور.

### الفرع الأول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال

#### المالي

لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها<sup>1</sup>. وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري<sup>2</sup> 1976 و 1989<sup>3</sup> وأكدته في دستور 1996، حيث نصت المادة 120 منه في فقرتها 07 على أنه: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً ( 75 )

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 223.

<sup>2</sup> الجريدة الرسمية رقم 94 لسنة 1976، ص 295.

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 1989، ص 234.

من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة". وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على ما يلي: " التصويت على ميزانية الدولة".

إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، ولم يكن مقررا في أحكام الدساتير الفارطة، هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال القانونية<sup>1</sup>.

وبناء على ذلك، سنتعرض أولا لسبب التشريع بأوامر في المجال المالي، وثانيا لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي.

### أولا: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما. وهذا ما تضمنته الفقرة 08 من المادة 120 من الدستور حيث نصت على ما يلي: " وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة "في الأجل المحدد سابقا" الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تم . تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 07 من المادة 120.

وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 189.



75 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

واعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزءا أقره المؤسس. الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا<sup>1</sup> وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة.

فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة. كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك<sup>2</sup>.

## ثانيا: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهذه الخصائص هي كالتالي:

1- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجلس المالي، هي سلطة

مقيدة شكلا و موضوعا وأداة.

<sup>1</sup> بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 174.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 190.

2- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح وهو نص المادة 120 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

3- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية. فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوماً التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية<sup>1</sup>.

4- كما يرى بعض شراح القانون<sup>2</sup>، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.

5- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص الفقرة 03 من هذه المادة على أنه: " لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين ( 45 ) يوماً والستين ( 60 ) يوماً المنصوص عليها في المادتين 88 و 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 77 ، والمواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176 و 177 من الدستور".

6- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوماً، إنما هو واجب والتزام

<sup>1</sup> بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 173.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 189.

دستوري يقع عليه. وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تتجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة<sup>1</sup>، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانوناً، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية.

## الفرع الثاني سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقاً للمادة

### 124 من الدستور

تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري، للسلطة التشريعية حيث نصت المادة 98 من الدستور على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وبتفحص العديد من مواد الدستور الحالي خاصة المادتين 122 و 123 منه، يظهر لنا بجلاء المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، وإن كان شراح القانون في الجزائر قد اختلفوا حول هذا التحديد، هل هو وارد على سبيل الحصر؟ أم على سبيل المثال؟

إلا أنه ونظراً للغياب الذي قد تشهده السلطة التشريعية في بعض الفترات، فقد جعل المؤسس الدستوري سلطة صنع القانون أثناء هذا الغياب من اختصاص رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 190.

ومن هنا سنحاول في هذا الفرع، أولاً إبراز القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور، وثانياً إبراز الطبيعة القانونية لهذه الأوامر التشريعية.

## أولاً: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور.

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة، التي يمكن بواسطتها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن تم التشريع في المجالات التي تختص بها أصلاً السلطة التشريعية، حيث تنص المادة 124 من الدستور على ما يلي : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان."

إلا أنه وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود، التي تستشف من خلال قراءة المادة 124 سائلة الذكر، حيث نجد أن هذه السلطة مقيدة من الناحية الزمنية، الموضوعية والشكلية.

### 1- من الناحية الزمنية:

نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان.

فحالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق إذا تم حله ، والحل نوعان: حل وجوبي وتلقائي. فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، تطبيقاً للمادة 82 الفقرة 01 من الدستور التي تنص على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً".

أما الحل الاختياري، يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً للمادة 129 الفقرة 01 من الدستور، التي تنص على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة"<sup>1</sup>. ومن ثم فلا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر، أثناء تواجد الغرفة الأولى.

أما بمجرد حلها ينتقل هذا الاختصاص البرلماني إلى الرئيس أو بالأحرى للهيئة التنفيذية، ومن ثم تستحوذ. هذه الأخيرة ممثلة في الرئيس على المجلس التشريعي برمته<sup>2</sup>.

## 2- من الناحية الموضوعية:

حيث نجد أن سلطة التشريع بأوامر تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية. فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته. فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي، الذي يمارسه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 125 من الدستور.

<sup>1</sup> بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 165.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 256.

ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

كما يشترط بعض الفقهاء في مصر ضرورة احترام لوائح التفويض والضرورة أحكام الدستور. وهذا الشرط يمكن أن يطبق على الأوامر التشريعية في الجزائر، ومن ثم لا بد على هذه الأوامر أن لا تخالف الدستور، فما دام لها قوة القانون، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم أو التدخل في مجاله. فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور، ويجب أن يخضع لأحكامه وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين<sup>1</sup>.

### 3- من الناحية الشكلية:

لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 124 على ما يلي: " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 119 فقرة 01 التي تنص على ما يلي: " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين". إضافة إلى كون رئيس الحكومة يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين، طبقاً لما تنص عليه الفقرة 02 من المادة 125 من الدستور<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 670.  
<sup>2</sup> تنص المادة 125 من الدستور في الفقرة 02 منها على ما يلي: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

## ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقا للمادة 124

### من الدستور.

لا يستطيع أحد أن ينكر تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين، وذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم، أو تأتي بقانون جديد، إلا أن الإشكال ثار حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر. والسبب في ذلك يرجع إلى صدورها عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، إضافة إلى أن مضمونها يمس مجال من المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية. ومن تم فالمقصود بالطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هي تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين؟

وعليه فتحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وكذلك إلى معرفة نظام الرقابة الذي تخضع له. فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات)، فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ولرقابة القضاء الإداري. أما إذا تم اعتبارها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

ولمعرفة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، لابد من التمييز بين مرحلتين وهما: قبل عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان، و بعد عرضها عليه للموافقة.

فقبل عرض الأوامر التشريعية على موافقة البرلمان، تبقى هذه الأوامر محتقظة بطبيعتها الإدارية، وعليه فتخضع لرقابة المجلس الدستوري إذا تم إخطاره حسب نص المادة 165 من الدستور، على أساس اعتبارها تنظيمات. وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري، على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس

<sup>1</sup> مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، 2005-جامعة جيلالي اليابس، سيدي بالعباس، 2004، ص 22.

الجمهورية)، والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة، طبقاً للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 التي تنص على ما يلي: " يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة."

أما إذا تم عرضها على البرلمان ووافق عليها، فيرى غالبية الفقه أن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية، أي تعتبر تشريعات من لحظة موافقة البرلمان عليها. فبعد موافقة البرلمان تعتبر جزءاً من النظام القانوني المطبق أي تصبح كالقانون سواء بسواء.

إلا أن بعض الفقه<sup>1</sup> اعتبر أن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، وذلك لصدورها عن سلطة إدارية مركزية.

## المطلب الثاني موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة

### التشريع بأوامر

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر، وذلك بأن حدد حالات استعمالها ووضع قيود على ممارستها. وأمام هذا التنظيم الخاص لهذه السلطة، يتبادر سؤال للطرح وهو ما هي مكانة أو موقع السلطة التشريعية من هذا التنظيم؟

<sup>1</sup> محسن خليل، القانون الدستوري والداستاتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 417.



فالإجابة عن هذا السؤال، تقودنا إلى أن موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر يتكون من شقين، شق يتمثل في الضمانات الدستورية المقررة للسلطة التشريعية لمواجهة سلطة التشريع بالأوامر، وهذا ما سنحاول إبرازه في الفرع الأول. وشق يتمثل في آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية، وهذا ما ستتم دراسته في الفرع الثاني.

## الفرع الأول الضمانات الدستورية المقررة للسلطة التشريعية لمواجهة

### سلطة التشريع بأوامر

لقد منح المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية مجموعة من الضمانات تمكنها من مواجهة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، في حالة إساءة استعمال هذه السلطة. وهذه الضمانات لم ترد في مادة واحدة، وإنما وردت في مواد متفرقة من الدستور، حيث نجد أولاً الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور، وثانياً الضمانات الواردة في بقية مواد الدستور.

### أولاً: الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور.

تضمنت المادة 124 من الدستور مجموعة من الضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية لتواجه بها سلطة التشريع بأوامر. ويشكل في هذه الحالة تحديد النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة، أول هذه الضمانات.

ولرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الفترة الزمنية المحددة دستورياً فقط، وهي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. فإذا صدرت عن رئيس الجمهورية أوامر أثناء انعقاد البرلمان، تعتبر هذه الأوامر غير دستورية لمخالفتها المادة 124 من الدستور، وذلك لأن البرلمان أثناء تواجده يمارس اختصاصاته كاملة.

فالغاية التي قصدها المؤسس الدستوري من قصر ممارسة سلطة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان وحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وعدم إباحة مباشرتها أثناء الدورة التشريعية، تكمن في حماية اختصاص أساسي للبرلمان و المتمثل في صنع القانون<sup>1</sup>، وإلا أصبحت السلطة التشريعية تتواجد في فراغ سلطوي. أو بالمعنى الدقيق يترتب على ذلك تواجد مشرعين في ذات المجال وفي نفس الوقت.

أما الضمانة الثانية الواردة بالمادة 124 من الدستور، فتتمثل في وجوب عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها في أول دورة للبرلمان، حيث تنص المادة 124 من الدستور في الفقرة 02 منها على مايلي: "يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".

وعليه فهذا الإجراء سيمكن السلطة التشريعية من الإطلاع على النصوص التي اتخذت في غيابها، مع أن المادة 124 من الدستور لم تأت بجزء في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذته من أوامر على موافقة البرلمان في أول دورة له. فالجزء في مثل هذه الحالة لذا بعض الفقه، يتمثل في انعدام هذه . النصوص وكل ما ترتب عليها<sup>2</sup>.

وقد حدث تطور مهم في دستور 1996 ، يتجلى في إتاحة الفرصة أمام البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية التي تعرض عليه، وهذا ما يستشف من قراءة الفقرة 03 من المادة 124 من الدستور التي تنص على مايلي: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 250.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984، ص 467.

بمعنى أن البرلمان غير ملزم بالموافقة على ما اتخذه رئيس الجمهورية من أوامر، بل يمكنه عدم الموافقة عليها إن رأى ذلك ضروريا.

وهذه ضمانات هامة بالنسبة للسلطة التشريعية مقارنة مع ما كانت تقضي به المادة 153 من دستور 1976 ، التي لم تذكر حق المجلس الشعبي الوطني في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، حيث كانت تنص على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له".

### ثانيا: الضمانات الواردة في بقية مواد الدستور.

لا تقتصر الضمانات الدستورية الممنوحة للسلطة التشريعية التي تمكنها من مواجهة سلطة التشريع بأوامر، على الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور، بل توجد هناك ضمانات أخرى وردت في مواد متفرقة من الدستور.

فقد حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر، ويعتبر شغور المجلس الشعبي الوطني إحدى هذه الأوقات. وتتحقق حالة الشغور إذا تم حله سواء وجوبيا أو اختيارا. فحتى لا تطول مدة شغور المجلس الشعبي الوطني أثناء الحل الوجوبي، نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. وهذا ما جاء في المادة 82 من الدستور بقولها: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

كما تم تحديد أيضا المدة التي ينتخب فيها مجلس شعبي وطني جديد، إذا تم حله اختيارا من طرف رئيس الجمهورية حيث تنص المادة 129 على ما يلي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

فالغاية إذا من تحديد المدة التي يتم فيها انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، هي حتى لا تطول مدة غيابه، و من ثم حتى لا يطول استعمال سلطة التشريع بأوامر.

كما يعد قصر سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية من بين أهم الضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر. وهذا طبقا لما تقضي به المادة 87 من الدستور في الفقرة 02 منها بقولها: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء،.... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 93،91،78،77 إلى 97،95 و 124 و 126،128 من الدستور".

كما نجد أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، فإن سلطة التشريع بأوامر لا تنتقل إلى من . يتولى رئاسة الدولة، وهذا طبقا لما تقضي به المادة 90 من الدستور في الفقرة 03 منها.

وتأتي رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية كضمانة أخيرة للسلطة التشريعية، في حالة عدم كفاية الضمانات السابقة في مواجهة إساءة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر.

<sup>1</sup> بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 167.

## الفرع الثاني آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

فممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر تصيب السلطة التشريعية بمجموعة من الآثار، منها خاصة تلك التي تمس اختصاصها في صنع القانون. هذه الآثار لم يتعرض إليها الدستور، وذلك خلافا للضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية أثناء ممارسة هذه السلطة. وعليه سنحاول في هذا الفرع إبراز هذه الآثار، حيث نتعرض أولاً للآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية، وثانياً لآثارها الواقعية.

### أولاً: الآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.

هي تلك الآثار التي تبرز من قراءة نص المادة 124 من الدستور. فهذه المادة و خاصة الفقرة 01 منها جاءت عامة حيث نصت على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دوري البرلمان". فما يترتب على هذا النص أن رئيس الجمهورية له صلاحية التشريع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قوانين. "وكما نعلم أن مجال القانون محدد في الدستور بنصوص كثيرة ومتفرقة، لتنظيمه لمختلف المسائل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية العلمية والثقافية للدولة"<sup>1</sup>. ومن أبرز هذه النصوص هو نص المادة 122 من الدستور، والتي عدت 30 مجال من مجالات القانون.

وعليه يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في كل الحالات التي ينظمها القانون والمحددة دستورياً. وذلك لأن المادة 124 من الدستور لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها، بل هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي خصصها البرلمان أثناء

<sup>1</sup> بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 49.

انعقاده. فالرئيس غير مفوض في استعمال ذلك، وإنما هو يمارس اختصاصا مستمدا . من الدستور مباشرة<sup>1</sup>. بمعنى أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي.

وتعود سلطة سن القوانين العضوية هي كذلك للسلطة التشريعية، هذه الفئة من القوانين التي جاء بها لأول مرة دستور 1996 وذلك في 15 مادة، من بينها المادة 123 منه، التي حددت سبع مجالات تحكمها القوانين العضوية. ويسند إلى هذه القوانين مهمة معالجة المواضيع التي تمس التنظيم العام للدولة لتكمل الدستور، بتنظيم المؤسسات التي وضع الدستور أسسها ومبادئها العامة 4، كالقانون العضوي 02 الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها مع الحكومة.

فالقوانين العضوية تتميز بأن إعدادها و إقرارها يتم بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات إعداد القوانين العادية، حيث يتطلب لإقرارها، ضرورة الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة<sup>2</sup>. في حين أن المصادقة على القوانين العادية، تكون على مستوى المجلس الشعبي الوطني بحسب القاعدة العامة، أي موافقة الأغلبية البسيطة، وذلك لأن الفقرة 03 من المادة 1120 من الدستور لم تذكر نصاب إقرار النصوص على مستوى المجلس. أما على مستوى مجلس الأمة، فيشترط موافقة أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء<sup>3</sup>.

كما تخضع هذه القوانين بعد مصادقة البرلمان عليها لرقابة المطابقة المسبقة التي يمارسها المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، وإخطار المجلس

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 344.

<sup>2</sup> تنص الفقرة 02 من المادة 123 من الدستور على مايلي: "تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) مجلس الأمة".

<sup>3</sup> عبد الرحمان عزاوي، فئة القوانين الجديدة (القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل 1996)، المجلة القانونية التونسية، 2002، ص 65.

الدستوري هو أمر إلزامي على رئيس الجمهورية وليس اختياري<sup>1</sup>. في حين أن خضوع القوانين العادية لرقابة المجلس المسبقة، هو أمر اختياري وليس إجباري.

فرغم هذه الخصوصية للقوانين العضوية والأهمية الخاصة التي تكتسبها في النظام القانوني للدولة فإن الممارسة الفعلية لسلطة التشريع بأوامر، أظهرت صدور أوامر تتضمن قوانين عضوية، حيث نجد الأمر 07-97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات 5، ونجد الأمر 09-97 الصادر في 06 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية.

### ثانيا: الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.

تعد الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر من أشد الآثار تأثيرا وخطورة على السلطة التشريعية، لأن المؤسس الدستوري لم يشر إليها صراحة، وهي ناتجة عن عدم ضبطه لسلطة التشريع بأوامر بشكل جيد.

فمادام سلطة التشريع بأوامر تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، كان بالأحرى بالمؤسس الدستوري أن ينص على الظروف التي تستدعي إصدار هذه النصوص، علما أن الفقه أجمع على أن هذه الظروف تتمثل في قيام الضرورة وهو ما لم تنص عليه المادة 124 من الدستور. في حين و من زاوية المقارنة نجد أن المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971 في الفقرة 01 منها قد نصت على ذلك: "إذا حدث في غيبية مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون".

<sup>1</sup> تنص الفقرة 02 من المادة 165 من الدستور على أنه: "بيدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

والضرورة التي تتيح لرئيس الجمهورية التشريع في المجالات التي تشترع فيها السلطة التشريعية أثناء غيابها، تتمثل في حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة، لا يمكن دفعها بالأوضاع العادية وإنما لابد من إجراءات سريعة لدفع هذه المخاطر<sup>1</sup>. وهذا هو السبب من وراء عدم منح المؤسس الدستوري سلطة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية طبقاً للمادة 188 من الدستور، وتخويله مباشرة سلطة التشريع بأوامر، لأنه لو استدعي البرلمان في دورة غير عادية للنظر في تشريعات معينة طبقاً للإجراءات العادية، فقد يأخذ وقتاً طويلاً في الدراسة والمناقشة أمام غرفتي البرلمان، وهو مالا يخدم حالة الضرورة. فالحكمة إذا من تخويل السلطة التنفيذية سلطة التشريع أثناء غياب البرلمان، يرجع لقدرتها في مواجهة المشاكل الصعبة التي تتطلب التدخل السريع.

فحتى اللوائح أو القرارات التي تصدر في غيبة البرلمان فقد درج الفقه على تسميتها "بلوائح الضرورة"، وذلك لأن الضرورة التي نشأت أثناء غيبة البرلمان، هي التي دفعت إلى إصدارها.

و يجمع الفقه على أن تقدير الضرورة التي تخول السلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة (الأوامر التشريعية)، هو أمر متروك للسلطة التنفيذية، تباشره تحت رقابة البرلمان، وهذا ما جاء في حكم لمحكمة

القضاء الإداري المصرية الصادر في 23 ديسمبر 1954، وهذا ملخص منه:  
"أن قيام الضرورة الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) من السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد، أمر متروك للسلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة

<sup>1</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، ص 145.



البرلمان، بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة و ليس هناك . مقاييس منضبطة للتحقق من قيام تلك الضرورة"

وتتصب عملية رقابة السلطة التشريعية، على مسألة مدى توافر شروط قيام حالات الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية الملجئة، والتي دفعت السلطة التنفيذية لإصدار لوائح الضرورة<sup>1</sup>.

وخضوع تقدير مدى قيام حالة الضرورة لرقابة السلطة التشريعية هو أمر تفرضه طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية، باعتبار أن استصدار لوائح الضرورة ( الأوامر التشريعية) من غير ضرورة يتضمن اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية. كما أن الضرورة طبقا للقضاء الإداري المصري مسألة مرنة، ومن تم. يجب أن يترك تقديرها لرقابة السلطة التشريعية نفسها.

وعدم تنصيب المؤسس الدستوري الجزائري على قيام حالة الضرورة حتى يشرع رئيس الجمهورية بأوامر، أمر نتج عنه مبالغة وتمدي في استعمال سلطة تشريع بأوامر، حيث أصبح بمجرد انتهاء الدورة البرلمانية بيوم أو يومين يصدر أمر تشريعي، وكأن للرئيس تفويض بمقتضى انتهاء الدورة البرلمانية، بأن يباشر. بالنيابة عن البرلمان التشريع في المجال القانوني.

وما يؤكد ذلك هو ارتفاع نسبة الأوامر التشريعية الصادرة في الفترة التشريعية الممتدة ما بين 2007/2002 ، حيث شهدت هذه الفترة صدور 33 أمر تشريعي. في

<sup>1</sup> عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 147.

حين الفترة التي قبلها والممتدة مابين 1997 و 2002 ، قد شهدت صدور 20 أمر تشريعي<sup>1</sup>.

فاعتماد مبدأ التشريع بأوامر هذه الصورة سيؤثر على الإرادة التشريعية للبرلمان أو بالأحرى يحدد مشاركته في إنتاج التشريع بواسطة التعديلات والاقتراحات البرلمانية فقط<sup>2</sup>. بل حتى تعديل القوانين أصبح يتم بصورة كبيرة بموجب أوامر تشريعية حيث شهدنا أن قوانين هامة تم تعديلها بموجب أوامر، وإن كانت هذه القوانين تقتضي أن يخضع تعديلها إلى تفكير ومناقشة معمقة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والذي يمثلون الشعب، ومن طرف كذلك أعضاء مجلس الأمة.

## المبحث الثاني سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، بل أتاح له كذلك ممارسة هذه السلطة في الحالة الاستثنائية التي تعتبر إحدى أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وذلك نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية.

ومن تم كان لابد علينا أن نتعرض أولا للنظام القانوني للحالة الاستثنائية، ثم بعد ذلك ستنم دراسة النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

<sup>1</sup> ولقد شهدت سنة 1997 صدور أكبر عدد من الأوامر التشريعية، حيث بلغ عددها 15 أمر، وهذا يرجع لعدم وجود البرلمان طبقا للأحكام الجديدة التي جاء بها دستور 1996 ، والمتمثلة في وجود غرفتين للبرلمان بدل غرفة واحدة.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 249.

## المطلب الأول النظام القانوني للحالة الاستثنائية

لم يختلف كثيرا منهج المؤسس الدستوري الجزائري في تنظيمه للحالة الاستثنائية، عن منهج المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري، وذلك من خلال وضعه لشروط قيامها وإجراءات تقريرها. وهذا التنظيم الخاص للحالة الاستثنائية جاء لما سبق ذكره كونها تشكل احد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك لآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وذلك على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد.

### الفرع الأول شروط قيام الحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 93 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية إلا أنه، ونظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق و حريات الأفراد، يشترط ضرورة توافر مجموعة من الشروط حتى يمكن للرئيس أن يعلن قيام الحالة الاستثنائية.

وإن هذه الشروط تتمثل أولا في الخطر الداهم، وثانيا في إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا، وثالثا في عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.

### أولا: الخطر الداهم.

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة 01 من المادة 93 من الدستور، التي تنص على انه: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت

البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تريبها".

والخطر في المعنى القانوني، يقصد به كل حالة واقعية تتذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدها إما بالانتقاص أو الزوال. ويشترط الفقه<sup>1</sup> في الخطر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية ضرورة توافر وصفين وهما: أن يكون جسيما و أن يكون حالاً.

فإذا أتينا إلى الوصف الأول للخطر والمتمثل في الجسامة، لوجدنا أن المادة 93 من الدستور لم تنص على مثل هذا الوصف، و إنما ذكرت في فقرتها الأولى عبارة "الخطر الداهم"، وهو ما يطرح الإشكال التالي: هل بإمكان رئيس الجمهورية أن يقرر الحالة الاستثنائية مهما كان وصف الخطر أي سواء كان جسيما أم لا؟

فإذا تمسكنا بظاهر النص، فإن ذلك سيؤدي بنا إلى القول بأن المؤسس الدستوري لا يشترط لقيام الحالة الاستثنائية أن يكون الخطر جسيما، وإنما يستطيع الرئيس إعلان الحالة الاستثنائية، والتي تعد المادة 93 من الدستور الحالي إحدى تطبيقاتها مهما كان نوع الخطر. غير أنه يشترط في الخطر أن يكون جسيما حتى تقوم الحالة الاستثنائية<sup>2</sup>. وبالرغم من عدم وجود معيار مادي للجسامة، إلا أنه يمكن القول بأن الخطر الذي يؤدي إلى تطبيق المادة 93 من الدستور، يجب أن يكون خارجا في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة . للأخطار المعروفة التي يحكمها النظام القانوني العادي، أي من غير الممكن دفعه بالطريق العادي.

أما عن مدى توافر جسامة الخطر في الدستور المصري والفرنسي، فإننا نجد أن المؤسس الدستوري المصري كنظيره الجزائري لم ينص على هذا الوصف في المادة

<sup>1</sup> وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 101.

<sup>2</sup> مراد بدران، مرجع سابق، ص 133.

74 من دستور مصر لسنة 1971 ، وذلك بعكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اشترط في الخطر أن يكون جسيما وليس بسيطا، وذلك في المادة 16 من دستور 1958.

### ثانيا: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية إلا أنه حدد محله، وذلك باشتراطه أن يهدد إحدى المواضيع التالية وهي مؤسسات الدولة الدستورية أو سلامة ترابها أو استقلالها. وهذا التحديد لمحل الخطر هو وارد على سبيل الحصر، وليس المثال، بحيث ليس . بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية، إذا لم يكن محل الخطر إحدى هذه الموضوعات<sup>1</sup>.

كما اشترط المؤسس الدستوري الفرنسي في الخطر بالإضافة إلى كونه جسيم و حال، أن يؤدي إلى إعاقة السير العادي المنتظم للمؤسسات العامة عن أداء وظائفها، و هو ما لم ينص عليه المؤسس الدستوري الجزائري. ولو تمسكنا بنص المادة 93 من الدستور كما هو لأمكن القول، أنه بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية سواء ترتب على الخطر تعطيل السير العادي للمؤسسات الدستورية أم لا. ولكن تطبيقا للمبادئ العامة التي تحكم نظرية الظروف الاستثنائية، فإنه يشترط حتى يعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، أن يؤدي الخطر إلى إعاقة السير العادي للمؤسسات الدستورية، فإذا لم يؤدي إلى ذلك، لا يمكن حينئذ الحديث عن وجود خطر جسيم، ومن تم عدم تقرير الحالة الاستثنائية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> وجدي ثابت غبريال، مرجع سابق، ص 119.

<sup>2</sup> مراد بدران، مرجع سابق، ص 135.

و يرى غالبية الفقه في فرنسا، أنه يكفي لقيام الخطر، أن يؤدي إلى تعثر السلطات العامة الدستورية عن سيرها، أو السير بصعوبة ، ولا يشترط أن يكون قد أصابها بعجز كلي أو الشلل. أما عن المؤسس الدستوري المصري، فقد اعتبر هذا الشرط كحالة من حالات تقرير الحالة الاستثنائية، وهذا ما يتضح من خلال عبارة: "أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري" الواردة 3. بالمادة 74 من دستور 1971.

كما اعتبر المؤسس الدستوري الفرنسي أن الخطر الذي يهدد سلامة الإقليم كحالة من حالات تطبيق المادة 16 من دستور 1958 . وهو نفس الأمر في الدستور الجزائري لسنة 1996 حيث بالرجوع إلى المادة 93 منه، نجدها قد اعتبرت أن الخطر الذي يهدد سلامة تراب البلاد كحالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية. ويقصد بسلامة تراب البلاد كحالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية، "السلامة المادية للوطن أي سلامة إقليم البلاد من كل عدوان عليه أو المساس بجزء منه، ومن تم فيعتبر الغزو الأجنبي أو العدوان الخارجي خطر يهدد سلامة تراب البلاد، ويترتب عليه تطبيق المادة 93 من الدستور".

### ثالثا: عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.

لم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري هذا الشرط، إلا أنه يعتبر من المبادئ المسلم بها في نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تعتبر المادة 93 من الدستور الحالي إحدى تطبيقاتها، ذلك أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها. فالحالة الاستثنائية تخول لرئيس الجمهوري من السلطات الواسعة والخطيرة، مالم يمكن أن يتاح بتطبيق أي نص

دستوري آخر، لذلك فلا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية قيام خطر، بل لا بد من أن تكون الوسائل الدستورية الأخرى عاجزة عن دفعه<sup>1</sup>.

فمن الوسائل الدستورية التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لمواجهة الأزمات التي تتعرض لها البلاد، هي إعلان حالة الطوارئ والحصار، والتي نظمتها المادة 91 من الدستور.

علما أن حالة الطوارئ تهدف إلى تقييد الحريات العامة إن وقع مساس خطير بالنظام العام. ومن أجل الحفاظ على الأمن والسكينة، فإن مرفق البوليس يتمتع بسلطات واسعة. أما حالة الحصار فتتمس . حريات وحقوق الأفراد، وهي تتيح لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الملائمة لإستباب الوضع.

فإذا لم تكف الوسائل التي تتيحها إعلان حالة الطوارئ والحصار لدفع الخطر، خاصة ما يتعلق منها بالضبط الإداري، أمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لإعلان الحالة الاستثنائية باعتبارها تتيح له اتخاذ إجراءات سريعة في جميع الحالات. كما أن هذه الإجراءات بإمكانها مخالفة القانون بكل درجاته مادامت لازمة لدفع الخطر. بل أن هذه الإجراءات يمكن أن تخالف إن لزم الأمر الدستور، دون أن يخرجها ذلك عن إطار المشروعية غير العادية، و دون أن تمكنه من أن يعدل الدستور<sup>2</sup>.

وقد استقر الفقه على انه لا يشترط أن يطبق أو يجرب رئيس الجمهورية الوسائل الدستورية الأخرى لمعرفة مدى قدرتها على دفع الخطر، إنما يكفي أن يتوفر في يقين رئيس الجمهورية أن تلك الوسائل غير كافية لحل الأزمة، مما يدفعه إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية.

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 676.

<sup>2</sup> ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 678.

لأنه لو طبق الوسائل الدستورية الأخرى ،لأدى ذلك إلى المساس بالمصلحة المهددة،خصوصا إذا تعلق الأمر بخطر مؤكد يتعذر تداركه و يستوجب تصرفا سريعا. إلا أن هناك جانب من الفقه، قد اشترط عدم كفاية حتى الوسائل القانونية العادية ليعلن عن الحالة الاستثنائية، أي عدم كفاية القوانين العادية التي تحمي المؤسسات الدستورية و استقلال البلاد وسلامة ترابها.

### الفرع الثاني إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية

إذا كانت المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها مهددة بخطر داهم و رأى رئيس الجمهورية عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر، فإنه لا يمكنه إعلان قيام الحالة الاستثنائية مباشرة وإنما أوجب عليه المؤسس الدستوري ضرورة إتباع إجراءات معينة حتى يمكنه القيام بذلك. و في هذا تنص الفقرة 2 من المادة 93 من الدستور على أنه: " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء ".

ومن تم فإن إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية تتمثل أولا: في ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري، وثانيا: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

### أولا: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري.

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة 02 من المادة 93 ، على رئيس الجمهورية وجوب استشارة بعض الشخصيات والهيئات حتى يعلن الحالة الاستثنائية. فالشخصيات التي يجب على رئيس الجمهورية استشارتها لصحة القرار المتضمن قيام



الحالة الاستثنائية هي: رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. والسبب من وراء اشتراط استشارة رئيسي غرفتي البرلمان يعود للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية على المستوى الداخلي<sup>1</sup>، حيث هي صاحبة السيادة في صنع القانون ( المادة 98 فقرة 02 من الدستور)<sup>2</sup>، وكذلك باعتبارها هي التي تراقب عمل الحكومة (المادة 99 من الدستور)<sup>3</sup> وباعتبار الغرفة الأولى تضم ممثلي الشعب ( المادة 101 من الدستور فقرة 01). فكل هذه الأعمال المهمة تتطلب ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، "حيث تحقق هذه الاستشارة نوعا من الرقابة السياسية غير المباشرة على سياسة رئيس الجمهورية اتجاه الأزمة.

وهناك من رأى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشترط الاستشارة الرسمية لهذه الشخصيات كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، مما يعني أن الاستشارة قد لا تتخذ شكلا رسميا، ولكن نظرا لخطورة الحالة الاستثنائية فإنه لابد أن تكون الاستشارة رسمية في الجزائر.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري و الفرنسي، لم يبينا الطريقة التي تتم بها الاستشارة، يعني هل شفاهة أم كتابة ؟ فسكوت المؤسس الدستوري عن هذه المسألة، يترك المجال مفتوحا سواء بالنسبة للشكل الكتابي أو الشكل الشفهي، وحتى لو كانت الاستشارة في مفهومها تعني نوعا من الحوار وتبادل الرأي، مما . يرجح فيها الشكل الشفهي.

إلا أن استشارة رئيسي غرفتي البرلمان قد تتحول إلى وجوب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، وذلك في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، (بدون سنة الطبع)، ص 95.

<sup>2</sup> تنص الفقرة 02 من المادة 98 من الدستور على مايلي: "وله السيادة في إعداد القانون".

<sup>3</sup> حيث تنص المادة 99 من الدستور في الفقرة 02 منها على أنه: "يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور".

تنص المادة 90 من الدستور في فقرتها الرابعة على ما يلي : " لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 91 و 93 و 94 و 95 و 97 من الدستور ، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن".

### ثانيا: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية، لصحة قراره المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية، ضرورة استماعه إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء . ويبدو هنا ان المصطلح قد تغير فبعد ان استعمل المؤسس الدستوري مصطلح "استشارة " بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، نجده بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء قد غير المصطلح و استعمل مصطلح "الاستماع". فيرى البعض<sup>1</sup> أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما. فالاستشارة هي تقديم الرأي، الذي يعني وجوب الوصول إلى اتفاق حول الموضوع المطروح للاستشارة، بمعنى قبول تقرير الحالة الاستثنائية أو رفضها. أما الاستماع فلا يشترط فيه الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفض تقريرها.

كذلك فان هذه الهيئات تكون تحت الرئاسة المباشرة لرئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 173 من الدستور الحالي في فقرتها 01 على ما يلي: " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني "، وتنص المادة 77 منه المحددة لبعض سلطات رئيس الجمهورية، في الفقرة الرابعة منها على ما يلي: "يرأس مجلس الوزراء " فهذه الرئاسة المباشرة، قد تسمح لرئيس الجمهورية التأثير على آراء أعضاء المجلسين.

<sup>1</sup> وجدي ثابت غبريال، مرجع سابق، ص 147.

ويعود السبب من وراء اشتراط المؤسس الدستوري وجوب استماع رئيس الجمهور رية إلى المجلس الأعلى للأمن حتى يعلن الحالة الاستثنائية، للدور الذي يلعبه هذا المجلس في مثل هذه الفترات، باعتباره وطبقا لما تنص عليه المادة 173 من الدستور الهيئة التي تقدم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. وبدون شك فإن الحالة الاستثنائية وما تحتويه من أخطار على الدولة ومؤسستها تعتبر من أهم القضايا الأمنية. وبالتالي فالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن سيساعد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار . المناسب، "عن طريق تشخيص حالة الخطر تشخيصا أمنيا، بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل مقاومته".

## المطلب الثاني النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة

### الاستثنائية

يترتب على قيام الحالة الاستثنائية طبقا للشروط والإجراءات السابق ذكرها، ممارسة رئيس الجمهورية لسلطات واسعة وضخمة، إن لم نقل أنه يمارس جميع السلطات في هذه الفترة حيث جاء في خطاب الرئيس "أحمد بن بلة" الذي تم بمقتضاه إعلان الحالة الاستثنائية سنة 1963.

ومن بين أهم السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية، هي سلطة سن القوانين والتي تعتبر اختصاص أساسي للسلطة التشريعية. والوسيلة التي يستعملها الرئيس لسن القوانين هي الأوامر التشريعية، والتي أحيطت بمجموعة من القيود. كما أن هذه الأوامر لها مميزات الخاصة التي تميزها عن الأوامر المتخذة في الظروف العادية. وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال الفرعين التاليين.

## الفرع الأول القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري ماهية إحدى الإجراءات الاستثنائية التي يمكن للرئيس أن يتخذها في الحالة الاستثنائية، وهي سلطة التشريع بأوامر، وهو ما لم يفعله المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري، حيث تنص الفقرة 04 من المادة 124 من الدستور على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع . بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور<sup>1</sup> .

وهذه السلطة وكسابقتها التي تمارس في الظروف العادية، قد فرض المؤسس الدستوري على ممارستها قيدين متمثلين أولاً في، ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر، وثانياً قصر سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية.

### أولاً: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر.

يبدو للوهلة الأولى، على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هي سلطة مطلقة، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 124 من الدستور في الفقرة 04 منها. فطبقاً لهذا النص، فيستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بدون قيد، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 93 من الدستور، نجد أن هذه السلطة مقيدة بضرورة دفع الخطر، أي وجوب المحافظة على استقلال البلاد والمؤسسات الدستورية. حيث تنص هذه المادة في الفقرة 03 منها على ما يلي: "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

<sup>1</sup> إن سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الحالة الاستثنائية نص عليها لأول مرة دستور 1996 ، لأن دستور 1963 و 1976 لم ينصا عليها، ودستور سنة 1989 لم ينص على سلطة التشريع بأوامر إطلاقاً سواء في الظروف العادية، أو في الحالة الاستثنائية.

وتعتبر الأوامر التشريعية إحدى هذه الإجراءات الاستثنائية، وهو نفس الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي، حيث اشترط على رئيس الجمهورية في المادة 16 من الدستور، ضرورة أن هدف الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس إلى إعادة السير العادي للسلطات العمومية وذلك في أقرب الآجال.

وهو ما صار عليه كذلك المؤسس الدستوري المصري، وهذا ما يتضح من خلال عبارة "يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر"، الواردة بالمادة 74 من دستور 1971.

ومن ثم فلا بد على رئيس الجمهورية حينما يستعمل سلطته في التشريع بأمر في الحالة الاستثنائية، أن يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، وذلك بدفع الخطر الذي يهددها. فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إذا لم يبتغي مواجهة الخطر، حتى ولو قصد به تنظيم أو معالجة أي موضوع آخر يتصل بالأزمة، طالما ليس له علاقة مباشرة بمواجهة الخطر<sup>1</sup>.

فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ليس الاعتداء على اختصاص البرلمان، بقدر ما هي مواجهة موقف يهدد مؤسسات الدولة أو وحدتها الترابية أو غيرها من مصالح الشعب. فإن حدث وإن شرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية، دون أن يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، فإنه يجعل أوامره غير دستورية، لأنه خالف نص دستوري صريح وهو نص المادة 93.

وهذا القيد يجعل الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، تتميز عن نظيرها المتخذة في الظروف العادية من حيث الغاية. إذ لا يشترط على رئيس

<sup>1</sup> وجدي ثابت غيبيرال، مرجع سابق، ص 143.

الجمهورية عند تشريعه بأوامر في الظروف العادية أن يحقق غاية معينة، وذلك لأن المؤسس الدستوري لم يشترط قيام ضرورة تستدعي التشريع بأوامر. وهذا بعكس تشريعه بأوامر في الحالة الاستثنائية، أين يشترط في الأوامر التي يتخذها أن تدفع الخطر الذي يهدد البلاد. ومن تم أن تعمل على الحفاظ على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية.

## ثانيا: قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بقيد ضرورة دفع الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية للخطر الذي يهد البلاد، ووجوب ابتغائها المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية بل أضاف قيد ثاني ليضبط به أكثر هذه السلطة، والذي يتمثل في قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.

فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر، كرئيس الحكومة مثلا أو أحد الوزراء، لأن المادة 87 من الدستور الحالي تمنع ذلك، حيث تنص هذه المادة في الفقرة 02 منها على ما يلي: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور".

فكما هو واضح من هذه المادة، فإن المادة 93 التي تخول للرئيس اتخاذ الإجراءات الاستثنائية والمادة 124 التي تخول له سلطة التشريع بأوامر، واردة ضمن المواد التي تحتوي على سلطات لا يمكن للرئيس أن يفوض غيره للقيام بها. فإن حدث إن فوض غيره للقيام بسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، يعتبر إجراءه هذا

غير دستوري، يمكن للمجلس الدستوري أن يقضي بذلك، باعتباره الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور (المادة 163 من الدستور).

كما لا يمكن لرئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري ممارسة سلطة التشريع بأوامر، عندما يكونا يتوليان مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استمرار المانع لمدة تزيد عن 45 يوما أو استقالته.

### الفرع الثاني مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية

بعد دراستنا للنظام القانوني للحالة الاستثنائية، وللقبوض الدستورية الموضوعة على سلطة التشريع بأوامر في هذه الفترة، توصلنا إلى أن الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية تتميز عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية بميزتين أساسيتين، وهما اتخاذ هذه الأوامر في ظل انعقاد البرلمان، والطبيعة الاستثنائية لهذه الأوامر.

#### أولاً: اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان.

تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، بأنها تتخذ في غياب البرلمان، إما بسبب حله أو بسبب انتهاء دورته العادية، أما الأوامر التشريعية التي تصدر في الحالة الاستثنائية فهي تصدر في ظل تواجد وانعقاد البرلمان، حيث بمجرد تقرير الحالة الاستثنائية يجتمع البرلمان بقوة القانون، إذ تنص المادة 93 من الدستور في الفقرة 04 منها على مايلي: " ويجتمع البرلمان وجوبا".

فما يترتب على هذه الفقرة أن رئيس الجمهورية يشرع في جميع الحالات التي يشرع فيها البرلمان بالرغم من تواجد هذا الأخير، الذي يكون منعقد بقوة القانون.

فالحكمة من تخويل رئيس الجمهورية ممارسة كل السلطات بما فيها السلطة التشريعية، وبالرغم من توажدها، هي حتى يتمكن الرئيس من مواجهة الخطر ويتم القضاء عليه.

فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون بعد تقرير الحالة الاستثنائية<sup>1</sup>، هو أنه يجتمع دون حاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة للظروف العادية إذا كان في عطلة، وان كانت الصياغة العربية للفقرة 04 من المادة 93 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة "وجوباً"، التي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، بعكس الصياغة الفرنسية لهذه الفقرة التي تعد أكثر دلالة، أي أن البرلمان يجتمع بقوة القانون. وليس في وسع رئيس الجمهورية أن يعترض قانوناً على هذا الاجتماع.

كما يلاحظ عموماً حول المادة 93 من الدستور، أن المؤسس الدستوري لم ينص فيها على أن البرلمان يبقى مجتمعاً طوال فترة الحالة الاستثنائية، وهو ما نص عليه صراحة المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 16 من دستور 1958. كما نص على عدم إمكانية قيام الرئيس بحل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية، وهو ما يشكل ضماناً أكبر للسلطة التشريعية في مثل هذه الفترات. وذلك خلافاً للوضع في الجزائر، حيث لم يشر المؤسس الدستوري لمثل هذا النص، ما قد يترتب عليه جواز حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية، وإن كان المنطق يقتضي عكس ذلك، حتى يتمكن المجلس الشعبي الوطني من رقابة الرئيس<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 472.

<sup>2</sup> مراد بدران، مرجع سابق، ص 146.



## ثانيا: الطبيعة الاستثنائية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.

إن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، بضرورة دفع هذه الأوامر للخطر الذي يهدد استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، ترتب عليه تميز هذه الأوامر بالطبيعة الاستثنائية.

بمعنى أن الأوامر التشريعية الصادرة أثناء الحالة الاستثنائية تسري فقط أثناء هذه الفترة، وبمجرد تقرير انتهاء الظرف الاستثنائي تسقط معه هذه الأوامر، وذلك لأنها صدرت أصلا من أجل تحقيق غاية معينة وهي دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية. فإذا حققت هذه الغاية وقرر رئيس الجمهورية إنهاء الحالة الاستثنائية "بعد إتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال"<sup>1</sup>، فإن هذه الأوامر لم يعد داعي للعمل بها.

وهذا ما ذهب إليه الكثير من رجال الفقه الفرنسيين، حيث اعتبروا أن القرارات المتدخلة في مجال التشريع والواردة بالمادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، لا يمكن العمل بها بعد الانتهاء من تطبيق المادة 16.

فنظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، يخول استثناء لرئيس الجمهورية ممارسة إجراءات تدخل في اختصاص سلطة أخرى. فبمجرد زوال هذه الظروف تسقط معها تلك الإجراءات، ويسقط معها كذلك الحق في ممارسة إجراءات تدخل في اختصاص سلطة أخرى.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002 ، ص 99.

## الفصل الثاني

الاختصاصات التشريعية

الأصيلة لرئيس الجمهورية

## الفصل الثاني: الاختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية في

### التشريع

يتمتع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى سلطته في صنع القانون التي يمارسها مكان السلطة التشريعية، باختصاصات تشريعية أصيلة، هذه الاختصاصات التي لا يمارسها مكان السلطة التشريعية وإنما يمارسها باعتباره صاحب السلطة الوحيد، المخولة له دستوريا للقيام بها.

وإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية في صنع القانون تتخذ صورة واحدة وهي سلطة التشريع بأوامر، فإن الاختصاصات التشريعية الأصلية تتخذ صورتين أساسيتين سنحاول إبرازهما في مبحثين مستقلتين، حيث سنخصص الأول منهما لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون، و الثاني لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

### المبحث الأول اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة

#### في تكوين القانون

تساهم السلطة التشريعية بنسبة كبيرة في تكوين القانون وذلك من خلال اقتراحها للقوانين ومناقشتها لمختلف مشاريع واقتراحات القوانين والمصادقة عليها، إلا أن هذه المساهمة الكبيرة للسلطة التشريعية، لم تمنع السلطة التنفيذية من المساهمة في تكوين القانون، وذلك من خلال مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وكذلك من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته التشريعية.

## المطلب الأول التصديق على المعاهدات

لقد أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية امكانية المساهمة في تكوين القانون وذلك من خلال منحه عدد من الإختصاصات التشريعية الأصلية، ويعتبر التصديق على المعاهدات الدولية احدى أهم هذه الاختصاصات، وذلك لأنه يعكس بصورة حقيقية كيفية مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون.

و دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات سوف لن تكون من ناحية تنظيميه في القانون الدولي العام، وإنما سنركز على التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص. وعليه سوف نتعرض في الفرع الأول لمفهوم التصديق على المعاهدات، وفي الفرع الثاني سنقوم بدراسة شروط التصديق على المعاهدات.

## الفرع الأول مفهوم التصديق على المعاهدات

تنشأ الدولة الجزائرية وكأية دولة لها سيادة علاقات دولية متنوعة مع أعضاء المجتمع الدولي والوسيلة القانونية لإنشاء هذه العلاقات هي إبرام المعاهدات الدولية<sup>1</sup>، حيث يبدأ إبرامها بإجراء مفاوضات بين الدول وبعد ذلك يتم التوقيع عليها من قبل ممثل كل دولة. ولكن حتى تكون هذه المعاهدات نافذة، لابد من القيام بإجراء لاحق من طبيعة وطنية أو داخلية وهو التصديق الذي يقوم به رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 358.

## أولا تعريف التصديق على المعاهدات

لم يأت المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من المؤسسين الدستوريين بتعريف لإختصاص التصديق على المعاهدات، الأمر الذي دفع بفقهاء القانون العام إلي البحث عن تعريف لهذا الاختصاص، حيث عرفه الدكتور علي إبراهيم علي أنه: "إجراء قانوني طبقا للأوضاع الدستورية الداخلية في كل دولة أو في كل منظمة، بمقتضاه تقوم السلطات العليا المتخصصة بإلزام الدولة والمنظمة على المستوى الدولي، بتأكيد التوقيع الذي وضعه ممثلها على نصوص مشروع المعاهدة، وبالتالي تلتزم الدولة أو المنظمة رسميا بتطبيق المعاهدة وتنفيذها بحسب نية"<sup>1</sup>.

## ثانيا أهمية التصديق على المعاهدات

لا يكتمل مفهوم التصديق على المعاهدات بإبراز تعريفه وتمييزه عن ما يشابهه، بل لابد من التعرض لأهمية هذا الإجراء حتى يمكن التعرف أكثر على مفهومه، حيث تكمن أهمية التصديق على المعاهدات في أنه هو الإجراء الذي يجعل المعاهدة جزءا من النظام القانوني للدولة. فبعد أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة، تصبح هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من القانون الداخلي " بمعنى أن التصديق يجعل المعاهدة بمثابة قانون ملزم للدولة وللأفراد على حد سواء"<sup>2</sup>، وهو بذلك إجراء ذو طبيعة تشريعية.

<sup>1</sup> علي إبراهيم، مرجع سابق، ص 254.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 300.

## الفرع الثاني شروط التصديق على المعاهدات

يترتب على تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة نتائج هامة، تتجلى في أن الدولة تصبح رسميا طرفا في هذه المعاهدة وتصبح هذه الأخيرة جزءا لا يتجزأ من القانون الداخلي. فنظرا لهذه النتائج اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يصادق على المعاهدات شرطين وهما أولا موافقة البرلمان عليها، وثانيا عدم مخالفة المعاهدة للدستور.

### أولا موافقة البرلمان على المعاهدة

لم يكن يشترط المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدة، و إنما كان يشترط فقط استشارة رئيس المجلس الوطني آنذاك، حيث كانت المادة 42 منه تنص على ما يلي: "يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات و الاتفاقيات والمواثيق الدولية والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها".

و ابتداء من دستور 1976 نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدة حتى يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في التصديق عليها. حيث كانت المادة 158 منه تنص على مايلي: " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني".

وأبقى المؤسس الدستوري على هذا الشرط في المادة 122 من دستور 1989 ، و في المادة 131 من دستور 1996 ، التي نجدها تقضي بما يلي: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون

الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

### ثانياً عدم مخالفة المعاهدة للدستور

لم يكتف المؤسس الدستوري بشرط موافقة البرلمان على المعاهدة حتى يتم التصديق عليها، وإنما اشترط شرط آخر يتمثل في ضرورة عدم مخالفة المعاهدة للدستور. وهذا الشرط يستخلص من ما تقضي به المادة 168 من الدستور التي تنص على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها". و يعني بذلك أن رئيس الجمهورية حتى يصادق على اتفاق ما لا بد أن يكون هذا الأخير غير مخالف للدستور، وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين. فمادام الدستور يعتبر القانون الأساسي للدولة، فهو يوجد على رأس الهرم القانوني للدولة فلهذا يشترط في جميع النصوص القانونية الأخرى التي تأتي بعده بما فيها المعاهدات أن لا تخالفه.

### المطلب الثاني إصدار القوانين

لا تقتصر مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون على اختصاصه في التصديق على المعاهدات بل يوجد اختصاص آخر يمكنه من ذلك أيضاً، ألا وهو إصدار القوانين الذي نصت عليه المادة 126 من الدستور. فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون ويوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستورياً للقيام بذلك. و نظراً لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصلية التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع.

## الفرع الأول مفهوم إصدار القانون

تكتسي دراسة مفهوم إصدار القوانين الذي يتمتع به رئيس الجمهورية أهمية كبيرة وذلك لأنها تتضمن تعريف الفقه لهذا الاختصاص، كما تتضمن أيضا تمييز إصدار القوانين عن اختصاص آخر يليه من الناحية الزمنية ألا وهو نشر القوانين. وعليه سوف نتعرض في هذا الفرع، أولا لتعريف إصدار القوانين وثانيا لتمييز إصدار القوانين عن نشرها.

### أولا تعريف إصدار القانون

قام رجال الفقه بمختلف جنسياتهم بتعريف اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين. فقد عرفه العميد الفرنسي دوجي بأنه: "ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن تم يعتبر القانون ممكن التطبيق ب واسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه"<sup>1</sup>.

أما في مصر فقد عرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الإصدار بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى اعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون وبأنه أصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cf.DUGUIT, Traité de droit constitutionnel 1, 2ème édition, Tome 4, 1924, p. 623, cité par.

عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 25.  
<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع)، ص



## ثانيا تمييز إصدار القوانين عن نشرها

بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، ألا وهو نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه<sup>1</sup>.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على اختصاص الرئيس في نشر القوانين في 1996، حيث أن المادة 126 من هذا الأخير قد أشارت فقط على، 1989، دساتير الجزائر لسنة 1976 اختصاصه في إصدار القوانين، و ذلك بقولها: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

## الفرع الثاني القيمة القانونية لإصدار القوانين

لم يقتصر اختلاف الفقه حول تمييز إصدار القوانين عن نشرها، بل انتقل هذا الاختلاف وبأكثر حدة حول القيمة القانونية لهذا الاختصاص، والتي يقصد بها تحديد ما إذا كان الإصدار عمل مكمل للقانون، أم عمل منفذ له.

فنظرا لهذا الاختلاف الفقهي حول القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونظرا لأن المؤسس الدستوري الجزائري تميز في تنظيمه لهذا الاختصاص، سنتعرض أولا لموقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين، ثم نتعرض ثانيا للقيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ص 396.

## أولا موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين

اختلف الفقه بشأن القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين حيث ظهرت ثلاث اتجاهات فقهية، اتجاه يرى بأنه عمل مكمل للقانون، و اتجاه يرى بأنه عمل منفذ للقانون، ويرى اتجاه ثالث بأنه عمل من نوع خاص. يرى أصحاب الاتجاه الأول بأن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، وإنما يتعين إصداره من قبل رئيس الدولة لكي يعتبر مكتملا. فلكي يكون سن القانون تام، لابد أن تكون لديه فاعلية ليكون ملزم، وهذا لن يتحقق إلا إذا تم إصداره.

## ثانيا القيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996

إن اختلاف رجال الفقه حول القيمة القانونية لإصدار القوانين هو ناتج عن أن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته<sup>1</sup>، وكذلك على ما ينص عليه دستورها. فالنظام السائد بتياراته ومفاهيمه السياسية يتحكم إلى حد كبير في تحديد العمل الذي يكتمل به القانون. كما أن دستور كل دولة هو الذي يحدد في النهاية متى يكتمل القانون وبالتالي يحدد السلطة التي تقوم بهذا العمل ومن تم فالبحث عن القيمة القانونية لإصدار القوانين ينبغي أن تكون من خلال ما نص عليه دستور 1996.

فاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ليس مجرد إجراء شكلي لاحق للقانون، وإنما هو يكتسي في دستور 1996 أهمية كبيرة، بحيث يترتب على عدم القيام به عدم وجود القانون وهذا ما يتضح من خلال تحليل نص المادة 126 من الدستور.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 301.

## المبحث الثاني اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية

لم يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بالفصل المطلق بين السلطات، الذي يرى بالإضافة إلى عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطات الأخرى، بعدم السماح لها كذلك بمراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطات الأخرى. و إنما أخذ بالاتجاه القائل بإقامة رقابة متبادلة بين السلطات، خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية.

فبالرجوع إلى بعض مواد دستور 1996 نجد أنه بإمكان السلطة التنفيذية مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، وذلك من خلال تمتع رئيس الجمهورية بعدد من الاختصاصات التشريعية الأصلية التي تمكنه من القيام بهذه المراقبة. وتتخذ هذه الاختصاصات صورتين وهما، طلب إجراء مداولة ثانية وحل المجلس الشعبي الوطني.

### المطلب الأول طلب إجراء مداولة ثانية

تقوم السلطة التشريعية بعدد من الأعمال لعل من أهمها هو سن القوانين والتي يتم إرسالها لرئيس الجمهورية لإصدارها. لكن الرئيس لا يصدرها مباشرة وإنما يراقب مدى صحة هذه القوانين بحيث إذا رأى في أي قانون أن إعداده لم يكن بشكل جيد، فإنه يرجعه إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه إجراء مداولة ثانية لهذا القانون، بغية إعداده بشكل جيد.

## الفرع الأول مفهوم طلب إجراء مداولة ثانية

لقد اختلفت دساتير الدول في المصطلح الذي يطلق على إعادة رئيس الدولة للقانون الموافق عليه إلى البرلمان لإعادة النظر فيه. فهناك من تستعمل مصطلح حق الاعتراض مثل مصر (المادة 113 من دستور 1971)، وهناك من تستعمل مصطلح ألطف وهو طلب إجراء مداولة جديدة مثل فرنسا (المادة 10 فقرة 02 من دستور 1958)، أو طلب إجراء مداولة ثانية<sup>1</sup> الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري. وفي هذا تنص المادة 127 من دستور 1996 في الفقرة الأولى منها على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره". إذا فما المقصود بطلب إجراء مداولة ثانية للقانون؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي التعرض لمفهوم طلب إجراء مداولة ثانية الذي يتكون أولا من تعريف هذا الطلب، وثانيا من أهمية هذا الطلب.

### أولا: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية.

يطلق فقهاء القانون الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة تسمية حق "الاعتراض على القوانين"، هذا الحق الذي يعرفه البعض منهم، بأنه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فبلغت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 16.

<sup>2</sup> فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث (السلطات الثلاث)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 128.

أما البعض الآخر فيعرف هذا الحق ، بأنه إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظرا البرلمانين بالإبقاء على النص دون تغيير، لكن بشرط أن يكون ذلك التأكد بحصول النص على أكثر من الأغلبية العادية كتلثي أصوات النواب.

ويعرف بعض الفقهاء حق الاعتراض على القوانين، بأنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقرر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، على أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تتغلب على هذا الرفض . بإقرار القانون من جديد بأغلبية معينة أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقرار القانون في المرة الأولى.

فما يتضح من تعريف الفقه لاختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ما، أن هذا الاختصاص ما هو إلا إجراء بيدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان وذلك بإرجاعه إليه، وهذا راجع إلى مخالفة هذا القانون إما للدستور أو لقانون آخر أو لتناقض أحكامه، ولما لأنه يخالف سياسة الحكومة.

### ثانيا أهمية طلب إجراء مداولة ثانية

يكتسي اختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه من قبل، أهمية كبيرة في النظام الدستوري الجزائري، وذلك سواء من الناحية السياسية أو القانونية.

فمن الناحية السياسية، فعند بداية ظهور هذا الاختصاص كان يقصد من وراء التنصيص عليه، هو إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وذلك لأن التصويت على القانون في المرة الثانية

يتطلب أغلبية معينة يصعب الوصول إليها<sup>1</sup>. أما بعد ذلك، تطورت الغاية من وراء التصييص على مثل هذا الاختصاص، حيث أصبحت تتمثل في تحقيقه التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث إعداد النص التشريعي. وهذا ما يحدث في حالة إعداد البرلمان للقوانين بما لا يتماشى ونظرة الحكومة، فيقوم رئيس الجمهورية باعتباره هو الذي يعين الطاقم الحكومي بطلب إجراء مداولة ثانية للقانون أين سيدافع على سياسة الحكومة<sup>2</sup>، ومن تم تعديل القانون وفق هذه السياسة.

ومن هنا فإن هذا الاختصاص يكتسي أهمية سياسية كبيرة، و ذلك لأنه وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال صنع القوانين، وذلك عن طريق تعديل هذه القوانين وفق ما يتماشى مع سياسة الحكومة، بعد أن اعترض عليها رئيس الجمهورية في المرة الأولى.

لكن يرى بعض الفقه أن الغاية الحقيقية من طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية لقانون ما، ليست هي تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما هي جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجلس التشريعي عن الطريق التحكم فيما ينتجه البرلمان من القوانين، وذلك بأن توقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياستها<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني شروط إجراء مداولة ثانية

لا يمارس رئيس الجمهورية اختصاصه في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه البرلمان دون شروط. فطبيعة هذا الاختصاص وتأثيره على السلطة

<sup>1</sup> إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، لبنان، (بدون سنة الطبع)، ص 325.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 287-289.

<sup>3</sup> عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 288.

التشريعية من خلال توقيفه لصدور القوانين التي تضعها، تستدعي توافر مجموعة من الشروط لممارسة هذا الاختصاص. ومن تم فما هي شروط ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه هذا ؟

فحتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعمال اختصاصه في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ما، وجد هنالك شرطين سنحاول إبرازهما في هذا الفرع وهما، أولاً تسبب طلب إجراء مداولة ثانية، وثانياً تقديم هذا الطلب خلال المدة المحددة دستورياً.

### أولاً تسبب طلب إجراء مداولة ثانية

يقصد بشرط التسبب، أن يقوم رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقاً برسالة يشرح فيها للمجلس الشعبي الوطني أسباب رفضه إصدار هذا النص. والأسباب التي تتيح للرئيس الاعتراض، هي إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو القوانين السارية المفعول أو لتضمنه مواد يصعب تطبيقها عملياً، وإما لأن هذا النص التشريعي لا يتماشى مع سياسة الحكومة<sup>1</sup>.

ويتضح من تعريف شرط التسبب أنه أمر ضروري لقبول أعضاء المجلس الشعبي الوطني للطلب الذي تقدم به رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية لقانون تمت الموافقة عليه من قبل، بحيث يعتبر هذا الشرط الوسيلة الوحيدة لإقناع النواب بالاعتراض الذي تقدم به الرئيس، ومن تم العدول عن وجهة نظرهم الأولى بتعديل القانون وفق مبتغى السلطة التنفيذية. فذكر الرئيس لأسباب رفضه إصدار القانون، وذكره لملاحظات حول طريقة إعداده في الرسالة المرفقة بالطلب، سيؤدي إلى وضوح الأمور أكثر من ذي قبل. وهذا من شأنه أن يؤدي

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 120.

إلى تغيير قناعات النواب التي كونوها في السابق، وذلك بأن يصبحوا معارضين للمشروع بعد أن كانوا مؤيدين له<sup>1</sup>.

### ثانياً تقديم طلب إجراء مداولة ثانية خلال المدة المحددة دستورياً

قام المؤسس الدستوري الجزائري وكغيره من المؤسسين الدستوريين، بتحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية حيث نص في المادة 127 من الدستور على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لإقراره".

وتعود الغاية من تحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية، لمنع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من التحكم في النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان. فهذه المدة تلزم الرئيس أما بأن يصدر خلالها النص أو يعترض عليه، وليس له حق ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت. فبفوات هذه المدة يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص، وهذا كله بهدف ضمان عدم عرقلة هذا الاختصاص للغاية التي سن من أجلها القانون.

كما أنه و بفوات المدة المحددة للاعتراض على القوانين، لا يبقى أمام رئيس الجمهورية أي مبرر يمنعه من ممارسة اختصاصه في إصدار القانون.

### المطلب الثاني حل المجلس الشعبي الوطني

تملك السلطة التشريعية وسائل عديدة تستطيع بها مراقبة السلطة التنفيذية، لعل من أهمها هي إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق تقديم سبع (7/1) عدد النواب لمتمس الرقابة. فمقابل

<sup>1</sup> ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، (بدون بلد الطبع)، 2002، ص 187.



هذه الوسيلة نجد أن السلطة التنفيذية تستطيع هي الأخرى رقابة المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بهذه الوسيلة، وذلك من خلال حله من طرف رئيس الجمهورية.

ويرجع السبب من وراء إعطاء المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، إلى رغبته في إحداث توازن بين السلطات في مجال الرقابة، بحيث لا تطغي أي سلطة على الأخرى في مجال الرقابة. ومن هنا يتبادر سؤال للطرح وهو، كيف يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس تابع للسلطة التشريعية؟

فالإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا التعرض بداية لمفهوم حل المجلس الشعبي الوطني، ثم بعد ذلك التعرض للقيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني.

### الفرع الأول مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني

تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في الحل على الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني دون أن تمتد إلى مجلس الأمة، وهذا ما تنص عليه صراحة المادة 129 من الدستور بقولها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة".

ويعود السبب من وراء قصر الحل على المجلس الأول دون المجلس الثاني، إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في ضمان استقرار مؤسسات الدولة

واستمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثاني غير قابل للحل<sup>1</sup>، بعد أن عاشت البلاد سنة 1992 أزمة مؤسساتية بعد استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني. كما أن هذا المجلس الثاني لا تثار أمامه مسؤولية الحكومة وإنما تثار أمام المجلس الأول، ومن تم كان من الطبيعي أن يتم حله مادام أن الحل جاء أصلاً كمقابل لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة<sup>2</sup>. وبعد كل هذا فما هو المقصود بحل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني؟

ولمعرفة ما المقصود بحل المجلس الشعبي الوطني، علينا أن نتعرض أولاً لتعريف الحل، ثم ثانياً لمميزات هذا الحل.

### أولاً: تعريف حل المجلس الشعبي الوطني.

يعرف حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، على أنه "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"، أو هو "العمل الذي بموجبه تضع . السلطة التنفيذية نهاية لولاية مجلس نيابي قبل أجلها الطبيعي، مما يؤدي إلى انتخابات مسبقة".

فالحل هو الإجراء الذي بموجبه يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل نهايتها المحددة في الدستور، حيث تدوم كل فترة تشريعية للمجلس الشعبي الوطني خمس سنوات وهذا ما تنص عليه المادة 102 من الدستور في فقرتها الأولى "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس 05 سنوات".

<sup>1</sup> عيد الله بوقفه، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 220.

<sup>2</sup> محسن خليل، مرجع سابق، ص 434.

ويطلق الفقه على الحل الذي يقوم به رئيس الدولة تسمية الحل الرئاسي، وذلك لتمييزه عن الحل الوزاري. وهذا التمييز راجع لاختلافيهما من حيث صاحب الحق في استخداميهما. فبينما الحل الرئاسي يقوم به رئيس الدولة، فإن الحل الوزاري تقوم بإجرائه الوزارة، وذلك بقصد تحكيم هيئة الناخبين في نزاع ثار بينها وبين البرلمان<sup>1</sup>.

كما يتميز الحل الرئاسي عن حل آخر معروف في النظام الدستوري الجزائري وهو ما يعرف بالحل التلقائي أو الوجوبي، والذي يحدث عقب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عن برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي. فالمجلس هنا ينحل تلقائياً أو وجوباً وهذا ما تقضي به المادة 82 من الدستور التي تنص في الفقرة الأولى منها على مايلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً ".

### ثانياً: مميزات حل المجلس الشعبي الوطني.

يتميز حل المجلس الشعبي الوطني بميزتين أساسيتين وهما، كونه اختصاص خاص برئيس الجمهورية، وكونه أداة للديمقراطية شبه مباشرة.

#### 1-الحل، اختصاص خاص برئيس الجمهورية.

تنص المادة 129 من الدستور في الفقرة الأولى منها على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ". فما يتضح من هذه المادة أن الحل هو اختصاص شخصي

<sup>1</sup> محمد كامل ليلية، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969 ، ص 941.

وسلطة خاصة برئيس الجمهورية<sup>1</sup>، لا تمارسها معه أية سلطة أو شخص آخر، فهو يتمتع باختصاص مطلق يمارسه دون توقيع رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة.

وإعطاء رئيس الجمهورية هذا الاختصاص لوحده، راجع إلى المكانة التي يحتلها الرئيس في النظام الدستوري الجزائري. فهو حامي الدستور طبقاً للمادة 70 منه، ومن تم هو مكلف مبدئياً بضمان السير العادي للسلطات العمومية، وذلك بمتابعته لسير المؤسسات، وبسعيه الدائم إلى تجنب الاختلافات التي يمكن أن تعطل هذا السير. وإذا حدثت أزمة سياسية فينبغي عليه التدخل من أجل إعادة سير الآليات المعطلة وهذا ما يقوم به في الحل، حيث يفصل في النزاع الذي يقوم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني بحل هذا الأخير.

كما أن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية و هي عن طريق الاقتراع العام المباشر السري<sup>2</sup>، يؤدي إلى إعطائه هذا الاختصاص. فطريقة انتخابه هذه تجعل منه يرتقي إلى صف الممثل للأمة، و تسمح له هذه الترقية بأن يكون بعيداً عن النزاعات الحزبية وذلك لأنه رئيس كل الجزائريين. فمركزه هذا يجعله المتخصص الوحيد للقيام بهذا الاختصاص.

## 2-الحل، أداة للديمقراطية شبه المباشرة.

يؤدي حل المجلس الشعبي الوطني إلى إجراء انتخابات مسبقة، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 129 من الدستور سابقة الذكر.

بحيث أنه بعد حل المجلس لا بد من إجراء انتخابات تشريعية جديدة لانتخاب مجلس جديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من يوم حل المجلس التشريعي. ومن تم فالحل يؤدي إلى تدخل هيئة الناخبين للإدلاء برأيها حول

<sup>1</sup> محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1993، ص 674.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 669-670.

المشكل الذي كان سبب لإنهاء المدة القانونية للجهاز الممثل للأمة، وهو ما يجعل هذا الاختصاص أداة لتحقيق الديمقراطية شبه المباشرة. التي تعني مشاركة الشعب المباشرة في ممارسة . السلطة إلى جانب الهيئات التمثيلية المنتخبة من طرفه<sup>1</sup>.

فإجراء انتخابات تشريعية جديدة تعنى أن يحكم الشعب باعتباره صاحب السيادة ومصدر كل تحويل في السلطة، في الخلاف المثار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فقد يؤيد السلطة التشريعية وذلك بإعادة انتخابه للأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة قبل حل المجلس الشعبي الوطني. وقد يؤيد السلطة التنفيذية وذلك بانتخاب أغلبية برلمانية جديدة. فهذا الاختصاص يضع ممثلي الشعب تحت رقابة الشعب نفسه.

ومن تم فالحل يظهر مثل الاستفتاء من حيث كونه أداة للديمقراطية شبه المباشرة، وذلك لأن الغرض منهما واحد، وهو تنظيم تدخل الهيئة الانتخابية في الحياة السياسية.

وهذه الميزة يعتبر الحل بمثابة أداة في يد رئيس الجمهورية، لاستدعاء الشعب من أجل أن يفصل في النزاع القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

ودراستنا لاختصاص رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، لا تقف عند إبراز مفهومه. بل تشمل كذلك تحديد القيود الدستورية الواردة على ممارسة هذا الاختصاص.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، مرجع سابق، ص 92.

## الفرع الثاني القيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي

### الوطني

يجمع فقهاء القانون الدستوري على أن الحل يعتبر من أخطر أنواع الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية، وذلك لما يترتب عليه من إنهاء للفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل أوانها. فنظرا لهذه الخطورة وتفاديا للتعسف في استعماله، أمران دفعا بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى وضع قيدين على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص، وهما أولا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس الحكومة، و ثانيا عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

### أولا: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس الحكومة.

لم يجعل المؤسس الدستوري استقلال رئيس الجمهورية في ممارسته لاختصاصه في حل المجلس الشعبي الوطني استقلالا مطلقا عن السلطات الأخرى، بل الزمه باستشارة بعض الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس. وهذه الشخصيات قد حددتها المادة 129 من الدستور، وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة.

فبموجب المادة 129 من الدستور، فإن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس التشريعي. فهذه الاستشارة مفروضة عليه، وليس له الحرية في القيام أو عدم القيام بها. فطلب رأي هذه الشخصيات بالرغم من انه غير ملزم لرئيس الجمهورية، إلا أنه مع ذلك يكتسي أهمية كبيرة وذلك لأنه يساعد رئيس الجمهورية في تقدير مدى ملائمة قرار الحل للفصل في النزاع الذي ثار بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

## ثانياً: عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

يترتب على إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجوب اجتماع البرلمان. فالحالة الاستثنائية كما سبق دراستها، تقتضي حسب الفقرة 04 من نص المادة 93 من الدستور وجوب اجتماع البرلمان وهو ما يقتضيه أيضاً إعلان رئيس الجمهورية للحرب بعد غزو أجنبي للبلاد. حيث تنص المادة 95 من الدستور في الفقرة 02 منها على مايلي: " يجتمع البرلمان وجوباً".

فما يستخلص من المادتين 93 و 95 من الدستور، هو عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب. والسبب في ذلك يرجع، إلى أنه لو تم حل المجلس التشريعي أثناء هاتين الحالتين، فلا يمكن للانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يتحقق.

فالمؤسس الدستوري نص صراحة على اجتماع البرلمان، أي وجوب اجتماع غرفتي البرلمان وليس غرفة واحدة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص 239.

# الخاتمة



## خاتمة:

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ كغيره من المؤسسين الدستوريين بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات، الذي يقتضي إقامة اتصال وتعاون بين السلطات، وذلك في عدة مجالات، من بينها إقامة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد القانون. إلا أنه لم يعمل على تحقيق ما يتطلبه إنشاء تعاون بين السلطات، من ضرورة وجود تساوي بين السلطتين. وإنما جعل هذا المبدأ وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في إعداد القانون. وهذا ما يتضح من خلال النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لموضوع اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية.

فتنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات لم يكن بالشكل المطلوب، وذلك إما لأن القيود التي وضعها على ممارسة بعض الاختصاصات لم تكن كافية، أو أنه لم يضع قيود جوهرية أصلا على ممارسة البعض الآخر، مما تترتب عليه استغلال رئيس الجمهورية لهذا الفراغ.

فهو لم يضع القيد الجوهري الواجب فرضه على سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية، والمتمثل في قيام ضرورة ما تستدعي استعمال هذه السلطة. الأمر الذي نتج عنه في السنوات الأخيرة إفراط رئيس الجمهورية في استعمال هذه السلطة، وهذا ما أبرزته الإحصائيات التي قدمناها عن عدد الأوامر التشريعية الصادرة خلال الفترة التشريعية الحالية.

ونفس الأمر يقال على اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني، أين لم يضع المؤسس الدستوري قيد قيام ضرورة ما تستدعي حل الغرفة الأولى للبرلمان. كما لم يضع المؤسس الدستوري جزاء على عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين بعد انقضاء مدة 30 يوما المخصصة لإصدارها.

كما تبين لنا من خلال المقارنة بين دستور 1996 والدساتير السابقة له، أن اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية قد طرأ على بعضها تطور والبعض الآخر طرأ عليها تراجع.

فمثلا تطورت سلطة التشريع بأوامر، بحيث لم يكن للنواب في ظل دستور 1976 حق رفض الموافقة على ما اتخذته الرئيس من أوامر لكن في دستور 1996 أصبح لديهم حق عدم الموافقة على هذه الأوامر. وإن كنا نأمل في منح حق آخر للبرلمان وهو مناقشة الأوامر التشريعية، باعتباره في الوقت الحاضر محروم منه، وذلك استنادا إلى مواد كل من الدستور و القانون العضوي 99-02 سالف الذكر.

ومن بين الاختصاصات التي طرأ عليها تراجع هو إصدار القوانين، حيث أن المؤسس الدستوري كان ينص في دستور 1963 على جزاء عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين، وهو نقل ممارسة هذا الاختصاص للمجلس الوطني آنذاك، أما في ظل دستور 1996 ، ودستوري 1976 و 1989 لم يعد ينص على هذا الجزاء.

كما يعد طلب إجراء مداولة ثانية من بين الاختصاصات التشريعية التي طرأ عليها تراجع. وذلك لأن المؤسس الدستوري كان يشترط في دستور 1963 على رئيس الجمهورية حين يعترض على قانون ما، أن يذكر أسباب اعتراضه عليه في الطلب المتضمن ذلك. لكن وابتداء من دستور 1976 ووصولاً إلى دستور 1996 لم يعد ينص على هذا الشرط.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذا التراجع الذي شهدته بعض الاختصاصات التشريعية، هو أن المؤسس الدستوري وفق في دستور 1963 في ضبط اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية بخلاف وضعه في دستور 1996 والدستوريين السابقين له. كما أن الاختصاصات التشريعية الخمسة الممنوحة لرئيس الجمهورية تؤثر على اختصاص البرلمان في إعداد القانون، وإن اختلفت درجة التأثير. فسلطة التشريع بأوامر

يترتب على ممارستها تجريد البرلمان من اختصاصه في إعداد القانون، مادام انها تنصب على المجالات التي يشرع فيها الجهاز التشريعي.

وبالتالي فإن هذه السلطة جعلت من السلطة التنفيذية المشرع الأساسي، إذا أخذنا في الاعتبار ما لها من اختصاص تنظيمي.

وهناك اختصاصات تشريعية يقتصر تأثيرها على مشاركة البرلمان في اختصاصه في صنع القانون كالتصديق على المعاهدات، التي ينبغي أن يوافق عليها أولاً الجهاز التشريعي حتى يصادق عليها الرئيس، وكذلك إصدار القوانين الذي يأتي بعد أن ينتهي البرلمان من إعداد القانون. دون أن ننسى اختصاص طلب مداولة ثانية، الذي يترتب عليه مشاركة الرئيس في الإعداد الجيد للقانون.

ويبقى اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني من أخطر الاختصاصات التشريعية تأثيراً على البرلمان، وذلك لأنه يؤدي إلى إنهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أونها.

ومن ابرز ما لاحظناه كذلك من خلال هذه الدراسة أن التأثير الكبير لبعض الاختصاصات التشريعية على السلطة التشريعية لا يرجع فقط إلى طريقة تنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات، وإنما كذلك للضعف والتخاذل التي تعاني منه السلطة التشريعية في الوقت الحاضر. فمثلاً لم يستعمل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حقهم في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، رغم وجود وفي كثير من الأحيان ما يستدعي عدم موافقتهم.

وما يمكن قوله أمام هذه النتائج السلبية للتنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، هو دعوة المؤسس الدستوري إلى أن يعيد النظر في تنظيمه لهذه الاختصاصات. وذلك بأن يزيد قيود على ممارسة بعض الاختصاصات، أو يراجع القيود التي يضعها على بعض الاختصاصات.

كما يجب على البرلمان أن يعمل هو الآخر على حماية اختصاصه العام في إعداد القانون وذلك باستعماله للوسائل المتاحة له قانوناً، ولما لا تعديل الدستور بما يحقق هذه الغاية، مادام له حق التعديل طبقاً للمادة 177 من الدستور التي تنص على مايلي: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه".

# قائمة المراجع

**قائمة المراجع:**

**المراجع باللغة العربية:**

**المؤلفات:**

**المؤلفات العامة:**

- 1- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- 3- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984.
- 4- ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، 2002.
- 5- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002.
- 6- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2005.
- 7- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
- 8- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر.
- 9- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث (السلطات الثلاث)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 10- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

- 11- محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- 12- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 13- محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969.
- 14- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

المؤلفات الخاصة:

الرسائل و المذكرات:

- 1- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1999- 1996 ، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998.
- 2- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984.
- 3- فاطمة الزهراء رمضان، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2004.
- 4- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2005/2004.

المقالات:

- 1- عبد الرحمان عزاوي، فئة القوانين الجديدة (القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل 1996)، المجلة القانونية التونسية، 2002.
- 2- محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989 ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، 1993.

المراجع باللغة الفرنسية:

- 1- DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2ème édition, Tome 4, 1924.
- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.



# الفهرس

الفهرس

أ.....	مقدمة
	<b>الفصل الأول سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصات السلطة</b>
7.....	<b>التشريعية في مجال صنع القانون</b>
8.....	المبحث الأول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية..
9.....	المطلب الأول حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية.....
9.....	الفرع الأول سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي.....
10.....	أولاً: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.....
11.....	ثانياً: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.....
	<b>الفرع الثاني سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من</b>
13.....	الدستور
	أولاً: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من
14.....	الدستور.
	ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقاً للمادة 124 من الدستور.
17.....	
	<b>المطلب الثاني موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع</b>
18.....	بأوامر
	<b>الفرع الأول الضمانات الدستورية المقررة للسلطة التشريعية لمواجهة سلطة</b>
19.....	التشريع بأوامر.....
19.....	أولاً: الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور.
21.....	ثانياً: الضمانات الواردة في بقية مواد الدستور.....
23.....	الفرع الثاني آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.....
23.....	أولاً: الآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.....

25.....	ثانيا: الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.
28.....	المبحث الثاني سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
29.....	المطلب الأول النظام القانوني للحالة الاستثنائية
29.....	الفرع الأول شروط قيام الحالة الاستثنائية
29.....	أولاً: الخطر الداهم.
31.....	ثانيا: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستورياً.
32.....	ثالثاً: عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.
34.....	الفرع الثاني إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية
34.....	أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري.
36.....	ثانيا: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.
37.....	المطلب الثاني النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية...
38.....	الفرع الأول القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
38.....	أولاً: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر.
40.....	ثانيا: قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.
41.....	الفرع الثاني مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.
41.....	أولاً: اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان.
43.....	ثانيا: الطبيعة الاستثنائية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.
44.....	الفصل الثاني الاختصاصات التشريعية الأصلية لرئيس الجمهورية
45.....	المبحث الأول اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون

46.....	المطلب الأول التصديق على المعاهدات
46.....	الفرع الأول مفهوم التصديق على المعاهدات
47.....	أولاً: تعريف التصديق على المعاهدات
47.....	ثانياً: أهمية التصديق على المعاهدات
48.....	الفرع الثاني شروط التصديق على المعاهدات
48.....	أولاً: موافقة البرلمان على المعاهدة
49.....	ثانياً: عدم مخالفة المعاهدة للدستور
49.....	المطلب الثاني إصدار القوانين
50.....	الفرع الأول مفهوم إصدار القانون
50.....	أولاً: تعريف إصدار القانون
51.....	ثانياً: تمييز إصدار القوانين عن نشرها
51.....	الفرع الثاني القيمة القانونية لإصدار القوانين
52.....	أولاً: موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين
52.....	ثانياً: القيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996
	المبحث الثاني اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية
53.....	التشريعية
53.....	المطلب الأول طلب إجراء مداولة ثانية
54.....	الفرع الأول مفهوم طلب إجراء مداولة ثانية
54.....	أولاً: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية
55.....	ثانياً: أهمية طلب إجراء مداولة ثانية
56.....	الفرع الثاني شروط إجراء مداولة ثانية
57.....	أولاً: تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية
58.....	ثانياً: تقديم طلب إجراء مداولة ثانية خلال المدة المحددة دستورياً

---

---

58.....	المطلب الثاني حل المجلس الشعبي الوطني
59.....	الفرع الأول: مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني
60.....	أولاً: تعريف حل المجلس الشعبي الوطني
61.....	ثانياً: مميزات حل المجلس الشعبي الوطني
64.....	الفرع الثاني القيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني
64.....	أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس الحكومة
	ثانياً: عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة
65.....	الحرب
66.....	الخاتمة
71.....	قائمة المراجع
75.....	الفهرس